



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 19 maja 2025 r.

Poz. 1991

Uchwała Nr 085/p113/D/25

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 29 kwietnia 2025 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 7), art. 79 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 107 z późn. zm), art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr XIII/71/2025 Rady Powiatu Człuchowskiego z dnia 31 marca 2025 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Powiatu Człuchowskiego dla niepublicznych szkół i placówek prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego

orzeka nieważność § 3 badanej uchwały w zakresie słów: "wchodzi w życie z dniem 1 kwietnia 2025 r. i".

UZASADNIENIE

W dniu 2 kwietnia 2025 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr XIII/71/2025 Rady Powiatu Człuchowskiego z dnia 31 marca 2025 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Powiatu Człuchowskiego dla niepublicznych szkół i placówek prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, zaś w dniu 29 kwietnia 2025 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Analiza treści powyższej uchwały wskazuje, że jest ona obarczona wadą o charakterze istotnego naruszenia prawa.

Kolegium tut. Izby stwierdziło, że badaną uchwałą Rada Powiatu Człuchowskiego dokonała zmiany załącznika nr 1, 2 i 3 do uchwały nr XLII/264/2018 z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Powiatu Człuchowskiego dla niepublicznych szkół i placówek prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego.

W § 3 badanej uchwały postanowiono natomiast że: "Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 kwietnia 2025 r. i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego".

W uzasadnieniu do uchwały wyjaśniono, że: *"Zmiana załącznika nr 2 do uchwały podyktowana jest ze zmianą sposobu finansowania uczniów z niepełnosprawnościami sprzężonymi oraz z autyzmem, w tym z zespołem Aspergera, która uzależniona jest od liczby godzin wsparcia w wymiarze tygodniowym realizowanego dla ucznia na podstawie posiadanego przez niego orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego oraz indywidualnego programu edukacyjno – terapeutycznego, zgodnie z nowym rozporządzeniem z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie sposobu podziału łącznej kwoty potrzeb oświatowych między jednostki samorządu terytorialnego w roku 2025 (Dz. U. z 2024 r., poz. 1930).*

Dotychczasowy wzór w załączniku nr 2 do uchwały „informacji o faktycznej liczbie uczniów”, nie przewidywał wskazania przez szkoły godzin wsparcia w odniesieniu do uczniów z autyzmem, w tym z zespołem Aspergera i z niepełnosprawnościami sprzężonymi. Zmiana w załącznikach nr 1 i nr 3 ma charakter porządkowy w związku z likwidacją gimnazjów.

Stosownie do treści art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r., poz. 1461 ze zm.) w uzasadnionych przypadkach uchwała może wejść w życie w terminie krótszym niż 14 dni od dnia ogłoszenia.

Taki uzasadniony przypadek zachodzi w przedmiotowej sprawie, albowiem z dniem 1 kwietnia 2025 r. w związku ze zmianą regulacji dotyczących finansowania zadań oświatowych konieczne jest posługiwanie się nowym formularzem załącznika do uchwały. W związku z powyższym zachodzi konieczność dostosowania ww. załączników do nowych przepisów prawa."

Z treści ww. uzasadnienia wynika, że Rada Powiatu, powołując się na art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów, dokonała skrócenia okresu *vacatio legis* poprzez określenie, że uchwała wchodzi w życie z dniem 1 kwietnia 2025 r.

Tymczasem z ustaleń dokonanych przez Kolegium tut. Izby wynika, że przedmiotowa uchwała Rady Powiatu Człuchowskiego, w dniu wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, nie została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego.

Mając na względzie powyższe okoliczności, w ocenie tut. Kolegium, ustalając wejście w życie badanej uchwały *"z dniem 1 kwietnia 2025 r."*, a zatem przed dniem ogłoszenia uchwały w dzienniku urzędowym, Rada Powiatu nie dokonała skrócenia terminu wejścia w życie uchwały. Należy bowiem zauważyć, że skrócenie *vacatio legis* w niniejszym przypadku miałyby miejsce, gdyby przedmiotowa uchwała została ogłoszona przed dniem 1 kwietnia 2025 r.

Kolegium tut. Izby uznało zatem, że § 3 badanej uchwały określający termin jej wejścia w życie ustalony został z naruszeniem przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów.

W pierwszej kolejności Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku wskazuje, że warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego, podobnie jak wszystkich aktów prawa powszechnie obowiązującego, jest jego ogłoszenie, co wynika wprost z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Jeżeli zatem uchwała zawiera przepisy powszechnie obowiązujące, to powinna być, zgodnie z art. 44 ustawy o samorządzie powiatowym, ogłoszona na zasadach i w trybie określonym w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Przepis art. 13 pkt 2 tej ustawy nakazuje zaś publikację w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów prawa miejscowego stanowiących przez organy gminy.

Podkreślić także należy, że ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w art. 4 ust. 1 wprowadza zasadę, zgodnie z którą akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, a za taki należy uznać przedmiotową uchwałę, ogłaszane

w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W ust. 2 tego artykułu postanowiono, że w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Z powołanych przepisów wynika, że akt normatywny nie może wejść w życie przed jego ogłoszeniem w dzienniku urzędowym. Nawet wtedy, gdy jest możliwe skrócenie lub pominięcie okresu *vacatio legis*, dzień wejścia w życie aktu normatywnego nie może być wcześniejszy niż dzień jego ogłoszenia w danym publikatorze. Tymczasem uchwała Rady Powiatu Człuchowskiego, której legalność jest przedmiotem niniejszego postępowania nadzorczego, została podjęta w dniu 31 marca 2025 r., natomiast w dniu wydania rozstrzygnięcia nadzorczego nie została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego. Wobec tego nie został spełniony warunek ogłoszenia uchwały, będącej aktem prawa miejscowego, przed określonym w uchwale dniem jej wejścia w życie, tj. przed dniem 1 kwietnia 2025 r.

W konsekwencji powyższego, w ocenie Kolegium Izby, § 3 badanej uchwały został ustanowiony z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych ustaw w związku z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, skutkując koniecznością orzeczenia jego nieważności we wskazanym zakresie.

Dodatkowo Kolegium tut. Izby wskazuje, że w omawianym przypadku nie mógł mieć zastosowania art. 5 ww. ustawy, który umożliwia nadanie aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Po pierwsze, jak wynika z uzasadnienia do projektu uchwały, wolą Rady Powiatu było skrócenie terminu wejścia w życie badanej uchwały. Po drugie, art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie reguluje zagadnień wejścia w życie aktu normatywnego. Po trzecie, zgodnie z orzecznictwem sądowym możliwość zastosowania retroakcji jest ograniczona do ściśle określonych przypadków.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 sierpnia 2018 r. (I OSK 686/18), potwierdzając stanowisko prezentowane przez Trybunał Konstytucyjny, że: *"odstąpienie od zasady niedziałania prawa wstecz dopuszczalne jest jedynie wyjątkowo i tylko z usprawiedliwionych względów, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji. Jak wskazano też w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. Z całą stanowczością natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków (zob. wyrok NSA z dnia 19 listopada 2000 r., sygn. akt II FSK 1272/09)."*

Nawet gdyby organ stanowiący prawidłowo określił termin wejścia w życie badanej uchwały to i tak, zdaniem tut. Kolegium, nadanie jej wstecznej mocy obowiązującej nie spełniałoby warunków, o jakich mowa we wskazanym wyżej art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Należy bowiem zauważyć, że jej przedmiotem jest określenie nowego brzmienia załączników do zmienianej uchwały, w związku ze zmianą sposobu finansowania uczniów z niepełnosprawnościami sprzężonymi oraz z autyzmem, w tym z zespołem Aspergera oraz wprowadzenie zmian w związku z likwidacją gimnazjów. Badana uchwała nie nadaje zatem żadnych uprawnień jej adresatom. Nadanie zatem wstecznej mocy obowiązującej uchwale byłoby niezgodne z wyżej przywołanym orzecznictwem sądowym, dopuszczającym możliwość odstąpienia od zakazu retroakcji jedynie w ściśle określonych przypadkach.

Stanowisko tut. Kolegium znajduje potwierdzenie w dotychczasowym orzecznictwie sądowoadministracyjnym. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 listopada 2010 r., (sygn. akt II FSK 1272/09), zauważył, że *"Zakaz retroaktywności stanowi fundament*

demokratycznego państwa prawnego a jego podważanie przez organ państwa uznać należy za zachowanie wysoce naganne. (...) art. 5 ustawy o publikowaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu "mocy wstecznej", ale tylko "jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie". (...) dodać należy, że wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. Z całą stanowczością natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków."

W wyroku z dnia 18 października 2016 r. sygn. akt II GSK 1540/16 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: *"Zakaz działania prawa wstecz stanowi jeden z elementów zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażanej w art. 2 Konstytucji RP. Zasada niedziałania prawa wstecz, jest dyrektywą legislacyjną skierowaną do organów stanowiących prawo, jak również dyrektywą interpretacyjną dla organów stosujących prawo, dokonujących wykładni przepisów prawnych. Zasada niedziałania prawa wstecz, chociaż nie została wprost wyrażona w Konstytucji, stanowi podstawową zasadę porządku prawnego w państwie, opartego na założeniu, że "każdy przepis normuje przyszłość, nie zaś przeszłość" (v: uzasadnienie uchwały I OPS 1/06, publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Zasada ta dla organów prawodawczych określa zakaz stanowienia norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń mających miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm. Dlatego też w sytuacji, w której akt prawny pogarsza dotychczasową pozycję prawną podmiotu jest to dostateczna przesłanka do wykluczenia wstecznego działania tej normy."*

Uzupełniając przywołać należy wyrok z dnia 14 czerwca 2011 r. (sygn. akt II GSK 632/10), w którym Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że: *"Kategoryczne sformułowanie (...wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia...) wskazuje na to, że stanowi on normę powszechnie obowiązującą, a więc ma on zastosowanie zarówno w przypadku, gdy dany akt nie zawiera postanowień w tym zakresie jak też wówczas, gdy wskazują one termin wejścia w życie w sposób nieprawidłowy. Należy bowiem pamiętać, iż obowiązek wprowadzenia vacatio legis do aktów normatywnych wynika z zasady: bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych czy ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wywodzą się z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP."*

Organ nadzoru zauważa także, że w uzasadnieniu do badanej uchwały nie wskazano, jakie istotne wartości konstytucyjne, ważniejsze od zakazu retroakcji, uzasadniałyby wejście w życie badanej uchwały ze wsteczną mocą. Zauważyć także należy, że wejście w życie rozporządzenia Ministra Edukacji z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie sposobu podziału łącznej kwoty potrzeb oświatowych między jednostki samorządu terytorialnego w roku 2025 (Dz. U. z 2024 r. poz. 1930), na które powołano się w uzasadnieniu do uchwały, miało miejsce w dniu 1 stycznia 2025 r. Badana uchwała została zatem podjęta niespełna 4 miesiące po rozpoczęciu obowiązywania wskazanego aktu normatywnego wprowadzającego nowe zasady finansowania zadań oświatowych. Rada Powiatu winna zatem z odpowiednim wyprzedzeniem przystąpić do nowelizacji obowiązującej uchwały, co umożliwiłoby dochowanie reguł w zakresie ustawowych terminów wejścia w życie aktów prawa miejscowego.

Mając powyższe na uwadze, w ocenie tut. Kolegium, postanowienie o wejściu w życie uchwały z dniem 1 kwietnia 2025 r., podczas gdy badana uchwała została podjęta w dniu 31 marca 2025 r., a nadto do dnia wydania rozstrzygnięcia nadzorczego nie została opublikowana, stanowi istotne naruszenie przywołanych wyżej przepisów. Zdaniem tut. Kolegium przedmiotowa uchwała, jako akt prawa miejscowego, może wywołać skutki prawne dopiero po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego.

Kolegium tut. Izby podziela tym samy pogląd prezentowany w orzecznictwie sądoadministracyjnym, zgodnie z którym: *za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego,*

a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmieciak, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102). W judykaturze za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, z dnia 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95) [wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 listopada 2019 r. (sygn. akt III SA/Gd 587/19)].

Jednocześnie Kolegium zauważa, że zgodnie z przyjętym stanowiskiem wynikającym z orzecznictwa sądowoadministracyjnego, na skutek orzeczenia nieważności wadliwych zapisów badanej uchwały w zakresie terminu jej wejścia w życie, zastosowanie znajdują przepisy powszechnie obowiązujące, tj. art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Mając powyższe na uwadze Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Postępowanie sądowe jest wolne od opłat sądowych.

Przewodnicząca Kolegium

Luiza Budner - Iwanicka

Prezes

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku